



# Promozione di veicoli puliti e a basso consumo energetico nel trasporto su strada

## Atto del Governo 278

### Informazioni sugli atti di riferimento

Atto del Governo:	278
Titolo:	Schema di decreto legislativo recante attuazione della direttiva (UE) 2019/1161 che modifica la direttiva 2009/33/CE relativa alla promozione di veicoli puliti e a basso consumo energetico nel trasporto su strada
Norma di delega:	Articolo 1 della legge 22 aprile 2021, n. 53

	Senato	Camera
Date:		
presentazione	03/08/2021	05/08/2021
annuncio:	05/08/2021	05/08/2021
assegnazione:	05/08/2021	05/08/2021
termine per l'espressione del parere:	14/09/2021	14/09/2021
Commissione competente:	13 <sup>a</sup> (Territorio, ambiente, beni ambientali)	VIII Ambiente, IX Trasporti
Rilievi di altre Commissioni:	8 <sup>a</sup> (Lavori pubblici, comunicazioni) ,5 <sup>a</sup> (Bilancio) ,10 <sup>a</sup> (Industria, commercio, turismo), 13 <sup>a</sup> (Territorio, ambiente, beni ambientali), 14 <sup>a</sup> (Politiche dell'Unione europea)	XIV Politiche dell'Unione europea, V Bilancio

### Premessa

Lo schema di decreto in esame intende recepire nell'ordinamento nazionale la direttiva (UE) 2019/1161 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 20 giugno 2019, che modifica la direttiva 2009/33/CE relativa alla promozione di veicoli puliti e a basso consumo energetico nel trasporto su strada, recepita in Italia con il decreto legislativo 3 marzo 2011, n. 24.

La **delega per il recepimento** in questione è recata dalla [legge 22 aprile 2021, n. 53](#) (legge di delegazione europea 2019-2020) che nell'allegato A include la direttiva 2019/1161/UE.

Per il recepimento della direttiva, la legge n. 53 del 2021 **non conteneva** principi e criteri direttivi specifici, **ulteriori** rispetto a quelli di cui all'art. 1.

La relazione illustrativa ricorda che nel 2015, la Commissione europea ha effettuato una valutazione ex post della direttiva 2009/33/CE "concludendo che la stessa non ha dato l'impulso sperato alla diffusione dei veicoli puliti sul mercato dell'Unione. Tale valutazione ha rilevato che l'impatto di tale direttiva è stato molto limitato principalmente sulla riduzione delle emissioni di gas a effetto serra e di inquinanti atmosferici. L'obiettivo delle modifiche della nuova direttiva europea, enunciato dalla Commissione nella Comunicazione del 20 luglio 2016 dal titolo 'Strategia europea per una mobilità a basse emissioni', è quello di ridurre drasticamente le emissioni di inquinanti atmosferici dannosi per la salute umana e l'ambiente causate dai trasporti. Tale obiettivo è perseguibile attraverso una serie di iniziative strategiche, tra cui misure che promuovano un trasferimento modale verso il trasporto pubblico e l'uso degli appalti pubblici per promuovere i veicoli puliti. Nell'ambito della 'Strategia europea per una mobilità a basse emissioni' sono stati sviluppati dalla Commissione europea tre pacchetti di misure sulla mobilità. I primi due pacchetti sulla mobilità sono stati pubblicati nei mesi di maggio e novembre 2017; in particolare, il secondo pacchetto di misure '*Clean mobility package*' ha previsto sia la revisione della direttiva 2009/33/CE, relativa alla promozione di veicoli puliti e a basso consumo energetico nel trasporto su strada, che l'elaborazione del nuovo regolamento (UE) 2019/631 del Parlamento europeo e del Consiglio del 17 aprile 2019 che definisce i livelli di prestazione in materia di emissioni di CO<sub>2</sub> delle autovetture nuove e dei veicoli commerciali leggeri nuovi e che abroga i regolamenti (CE) n. 443/2009 e (UE) n. 510/2011".

La **direttiva (UE) 2019/1161** promuove soluzioni per la mobilità pulita negli appalti pubblici, offrendo una base per stimolare la domanda e l'ulteriore diffusione di soluzioni in questo settore ed apporta pertanto una

serie di modifiche alla precedente direttiva 2009/33/CE.

La prima riguarda il **titolo**, sostituito con una formulazione che fa un esplicito riferimento al sostegno della mobilità a basse emissioni.

La seconda modifica riguarda l'articolo 1, recante l'**oggetto** e le finalità, che viene sostituito con una formulazione che prevede l'obbligo per gli Stati membri di assicurare che le amministrazioni e gli enti aggiudicatori tengano conto dell'impatto energetico e ambientale negli **appalti pubblici** relativamente ad alcuni veicoli adibiti a trasporto su strada.

Per evitare di imporre un onere sproporzionato alle autorità pubbliche e agli operatori viene sostituito anche l'articolo 2, relativo alle deroghe, con un nuovo articolo sulle "**esenzioni**" che concede agli Stati membri la possibilità di esentare dagli obblighi previsti della direttiva gli appalti di **alcuni veicoli con caratteristiche specifiche**. Si tratta di: veicoli blindati; ambulanze; autofunebri; veicoli con accesso per sedie a rotelle e gru mobili. Tali tipologie di veicoli si aggiungono a quelle per cui è già prevista una deroga dalla direttiva 2009/33/CE (ossia veicoli progettati e costruiti per essere utilizzati in cantieri edili, cave, infrastrutture portuali o aeorportuali nonché veicoli destinati all'utilizzo da parte delle forze armate, della protezione civile, dei servizi antincendio e delle forze responsabili del mantenimento dell'ordine pubblico).

Viene sostituito inoltre l'articolo 3, relativo all'**ambito di applicazione**, che risulta **esteso** al fine di includervi pratiche quali il leasing, la locazione o la vendita a rate nonché i contratti per alcuni servizi. In tal modo viene garantita la copertura di tutte le pratiche di appalto. Sono inoltre inseriti nell'ambito di applicazione anche contratti per i veicoli utilizzati per servizi di ordine pubblico quali il trasporto pubblico terrestre, il trasporto passeggeri su strada, il trasporto non regolare di passeggeri, la raccolta dei rifiuti, i trasporti postali su strada, consegna e trasporto colli e consegna postale. Viene poi specificato che la direttiva si applica ai contratti per i quali l'**avviso di gara** sia stato **pubblicato dopo il 2 agosto 2021**. Sono esclusi dall'ambito di applicazione i veicoli progettati e costruiti per eseguire lavori, quali i veicoli per la manutenzione stradale (es. spazzaneve).

Un'ulteriore modifica riguarda l'articolo 4, relativo alle **definizioni**, che viene sostituito con una nuova formulazione nella quale è inserita la definizione di "**veicoli puliti**" applicabile ai **veicoli leggeri** e a quelli **pesanti**. Per i veicoli leggeri la nuova definizione tiene conto dei requisiti per la riduzione delle emissioni di gas a effetto serra e di inquinanti atmosferici in condizioni reali di guida. Per quanto concerne i veicoli pesanti, sono considerati puliti quelli che utilizzano combustibili alternativi in linea con la [direttiva 2014/94/CE](#) recante disposizioni sulla realizzazione di un'infrastruttura per i combustibili alternativi. Per tali veicoli, inoltre, è previsto che nel caso si utilizzino biocombustibili liquidi, combustibili sintetici o paraffinici, questi non debbano essere miscelati con i combustibili fossili tradizionali. Il nuovo articolo 4 inserisce inoltre la definizione di "**veicoli pesanti a zero emissioni**".

Viene poi sostituito l'articolo 5 con un nuovo articolo che definisce **obiettivi minimi per gli appalti pubblici di veicoli puliti leggeri e pesanti** da conseguire in due periodi di riferimento che terminano al **2025** e al **2030**. Per i diversi Stati membri vengono fissati obiettivi diversificati. Per quanto riguarda l'**Italia**, le percentuali di veicoli puliti (leggeri e pesanti) rispetto al numero totale di veicoli contemplati dai contratti sono: veicoli leggeri puliti, **38,5%** al **2025** e al **2030**; veicoli pesanti puliti, **10%** (autocarri) e **45%** (autobus) al **2025**; **15%** (autocarri) e **65%** (autobus) al **2030**. Per i periodi successivi, nel caso in cui non vengano fissati nuovi obiettivi, si ripeteranno i medesimi obiettivi al 2030 per periodi quinquennali. Agli Stati membri è lasciata la facoltà di applicare obiettivi nazionali o requisiti più rigorosi.

Vengono soppressi gli articoli 6 e 7 (rispettivamente sul calcolo dei costi di esercizio e sull'adeguamento al progresso tecnico).

Vengono infine sostituiti gli articoli da 8 a 10 con nuovi articoli che riguardano: lo scambio di conoscenze e migliori prassi (articolo 8); la procedura di comitato (articolo 9); le relazioni e il riesame (articolo 10). In particolare, quest'ultimo prevede, tra l'altro, che: gli Stati membri informino la Commissione europea sulle misure adottate per dare attuazione alla direttiva entro il 2 agosto 2022 e che presentino una relazione in merito entro il 18 aprile 2026 e successivamente ogni tre anni; la Commissione europea presenti al Parlamento europeo e al Consiglio una relazione entro il 18 aprile 2027 e poi ogni tre anni; la Commissione europea riesami la direttiva entro il 31 dicembre 2027.

Il **termine per il recepimento** della direttiva, fissato dalla direttiva medesima, è scaduto il **2 agosto 2021**.

## Contenuto

Lo schema di decreto legislativo si compone di 7 articoli, oltre all'Allegato (munito di tre tabelle).

L'**articolo 1**, in linea con quanto previsto dalla direttiva 2019/1161/UE (d'ora in poi indicata semplicemente come "direttiva"), individua l'oggetto e le finalità del presente schema imponendo l'obbligo per le amministrazioni aggiudicatrici e per gli enti aggiudicatori di tenere conto, nell'acquisizione di veicoli adibiti al trasporto su strada, degli impatti energetico e ambientale, tra cui il consumo energetico e le emissioni di CO<sub>2</sub> e di talune sostanze inquinanti, nell'intero arco di tutta la loro vita, al fine di promuovere e di stimolare il

[Art. 1 \(Oggetto e finalità\)](#)

mercato dei veicoli a ridotto impatto ambientale e a basso consumo energetico, e di potenziare il contributo del settore dei trasporti alle politiche dell'UE in materia di ambiente, clima ed energia.

Rispetto al testo vigente dell'art. 1 del d.lgs. 24/2011, in linea con quanto previsto dalla direttiva, viene precisato che gli impatti citati devono essere considerati **negli appalti pubblici di taluni veicoli adibiti al trasporto su strada**.

L'**articolo 2** individua, in linea con quanto previsto dalla direttiva, l'ambito di applicazione del decreto legislativo, stabilendo (al **comma 1**) che esso si applica ai seguenti contratti:

Art. 2 (Ambito di applicazione)

a) **contratti di acquisto, di leasing, di locazione o di vendita a rate di veicoli adibiti al trasporto su strada** per i quali le amministrazioni aggiudicatrici o gli enti aggiudicatari hanno l'obbligo di applicare il d.lgs. 50/2016 (Codice dei contratti pubblici);

Tale disposizione integra quanto previsto dal testo vigente dell'art. 2 del d.lgs. 24/2011 che si limita a far riferimento ai soli contratti di acquisto.

b) **contratti di servizio pubblico ai sensi del regolamento (CE) n. 1370/2007** del Parlamento europeo e del Consiglio, del 23 ottobre 2007, aventi per oggetto la **prestazione di servizi di trasporto di passeggeri su strada** che superano la soglia di cui all'art. 5, paragrafo 4, di detto regolamento;

Si ricorda che il regolamento (CE) n. 1370/2007, come modificato dal regolamento 2016/2338, definisce le modalità di affidamento dei servizi di trasporto pubblico applicabili a decorrere dal 3 dicembre 2019; stabilisce inoltre le condizioni alle quali le autorità competenti, se impongono o stipulano obblighi di servizio pubblico, compensano gli operatori di servizio pubblico per i costi sostenuti e od o conferiscono loro diritti di esclusiva in cambio dell'assolvimento degli obblighi di servizio pubblico.

Il richiamato art. 5, par. 4 dispone che, a meno che non sia vietato dalla legislazione nazionale, l'autorità competente abbia la facoltà di aggiudicare direttamente i contratti di servizio pubblico:

a) il cui valore annuo medio stimato è inferiore a 1 milione di euro o, nel caso di contratto di servizio pubblico che include servizi di trasporto pubblico ferroviario di passeggeri, inferiore a 7.500.000 euro; oppure

b) che riguardano la prestazione di servizi di trasporto pubblico di passeggeri inferiore a 300.000 chilometri l'anno o, nel caso di contratto di servizio pubblico che include servizi di trasporto pubblico di passeggeri ferroviario, inferiore a 500.000 chilometri l'anno.

Qualora un contratto di servizio pubblico sia aggiudicato direttamente a una piccola o media impresa che ha in esercizio non più di 23 veicoli stradali, dette soglie possono essere aumentate a un valore annuo medio stimato inferiore a 2.000.000 euro oppure alla prestazione di servizi di trasporto pubblico di passeggeri inferiore a 600.000 chilometri l'anno.

c) **contratti di servizio** come definiti nella tabella 1 dell'allegato al presente decreto per i quali le amministrazioni aggiudicatrici o gli enti aggiudicatori hanno l'obbligo di applicare il Codice dei contratti pubblici.

La **tabella 1**, che recepisce fedelmente la tabella 1 dell'allegato alla direttiva, elenca i seguenti servizi: servizi di trasporto pubblico terrestre; servizi speciali di trasporto passeggeri su strada; servizi di trasporto non regolare di passeggeri; servizi di raccolta di rifiuti; trasporti postali su strada; servizi di trasporto colli; servizi di consegna postale; servizi di consegna colli.

In base al **comma 2**, il presente decreto si applica unicamente alle procedure contrattuali avviate dopo la data della sua entrata in vigore.

Più precisamente, il decreto si applica ai contratti per i quali è stato inviato l'avviso di indizione della gara dopo la data di entrata in vigore ovvero, qualora non sia previsto l'avviso di indizione di gara, laddove l'amministrazione aggiudicatrice o l'ente aggiudicatore abbia avviato la procedura di appalto dopo la data di entrata in vigore.

Si tratta di una disposizione che riproduce, ad eccezione del termine temporale, quanto stabilito dalla direttiva. Nella direttiva infatti viene prevista l'applicazione a tutte le procedure avviate dopo il 2 agosto 2021, cioè dopo il termine previsto per il recepimento negli Stati membri della direttiva stessa.

Il **comma 3** dell'art. 2 **esclude** dall'ambito di applicazione del decreto legislativo di recepimento della direttiva due tipi di veicolo, individuati molto specificamente:

- i **veicoli** di cui all'art. 2, paragrafi 2 e 3 del Regolamento 2018/858/UE e di cui all'allegato I, parte A, numeri da 5.2. a 5.5. e numero 5.7 dello stesso Regolamento;
- i **veicoli di categoria M<sub>3</sub> diversi** dai veicoli di classe I e dai veicoli di classe A, come definiti dall'art. 3, punti 2 e 3, del Regolamento 2009/661/CE.

Si rammenta che il Regolamento 2018/858/UE è relativo all'**omologazione** e alla vigilanza sul mercato dei veicoli a motore e che l'ambito escluso dall'attuazione della direttiva 2019/1161 è **in larga parte lo stesso escluso** dal predetto Regolamento 858. Si tratta in particolare dei:

a) veicoli **agricoli** o **forestali** come definiti nel regolamento (UE) n. 167/2013;

b) veicoli a motore a **due** o **tre** ruote e **quadricicli** come definiti nel regolamento (UE) n. 168/2013;

c) veicoli **cingolati**;

d) veicoli progettati e costruiti o adattati per essere utilizzati esclusivamente dalle **forze armate**.

E ancora, con riferimento al paragrafo 3 del citato art. 2 del Regolamento 858:

a) veicoli progettati e costruiti per essere essenzialmente utilizzati in cantieri **edili, cave, infrastrutture portuali o aeroportuali**;

b) veicoli progettati e costruiti o adattati per essere utilizzati dalla **protezione civile, dai servizi antincendio** e dai **servizi responsabili del mantenimento dell'ordine pubblico**;

c) veicoli semoventi specificamente progettati e costruiti per eseguire lavori che, per le loro caratteristiche costruttive, non sono idonei al trasporto di passeggeri.

Si ricorda altresì che i veicoli M<sub>3</sub> sono definiti – nel nostro Paese - dal codice della strada (decreto legislativo n. 285 del 1992), all'art. 47, comma 2, lett. *b*), come quelli destinati al trasporto di persone, aventi più di **otto** posti a sedere oltre al sedile del conducente e **massa massima superiore a 5 tonnellate**; e che i veicoli M<sub>3</sub> di classe I sono quelli con posti in piedi superiori a **22**, compreso il conducente, che consentono spostamenti frequenti; e che i veicoli M<sub>3</sub> di classe A sono quelli con posti in piedi non superiori a **22**, compreso il conducente, e munito di sedili.

Queste esclusioni sono sostanzialmente **coerenti** con la **direttiva**, poiché nell'individuare l'area esclusa dall'efficacia delle nuove disposizioni, fanno applicazione sia dell'esenzione facoltizzata dall'art. 2 della direttiva (e del *Considerando* 17) sia dell'esclusione dall'ambito di applicazione di cui all'art. 3.

Le esclusioni sono previste nella direttiva per evitare di imporre – ai sensi dell'art. 5, comma 4, TUE - un onere sproporzionato alle autorità pubbliche e agli operatori.

L'**articolo 3** riproduce fedelmente le definizioni previste dalla direttiva. In particolare vengono introdotte nell'ordinamento nazionale le nuove definizioni (non presenti nel testo vigente del d.lgs. 24/2011) di "**veicolo pulito**" e di "**veicolo pesante a emissioni zero**".

Art. 3  
(Definizioni)

Le definizioni di "amministrazioni aggiudicatrici" e di "enti aggiudicatori" rinviano (così come avviene nel testo del d.lgs. 24/2011) alle definizioni recate dal Codice dei contratti pubblici.

L'**articolo 4** definisce gli obiettivi minimi di appalto, espressi come percentuali minime di veicoli puliti rispetto al numero complessivo di veicoli adibiti al trasporto su strada contemplati dai contratti, aggiudicati sino al 31 dicembre 2025 per il primo periodo di riferimento, e tra il 1° gennaio 2026 e il 31 dicembre 2030, per il secondo periodo di riferimento. Le percentuali di obiettivi minimi di appalto previste nella tabella 3 allegata allo schema in esame devono essere rispettate nei contratti pubblici relativi ai veicoli e ai servizi per i veicoli leggeri e pesanti puliti. Nel dettaglio, le percentuali di veicoli puliti (leggeri e pesanti) rispetto al numero totale di veicoli contemplati dai contratti sono:

Art. 4 (Obiettivi minimi di appalto)

- veicoli leggeri puliti, **38,5%** al **2025** e al **2030**;
- veicoli pesanti puliti, **10%** (autocarri) e **45%** (autobus) al **2025**; **15%**(autocarri) e **65%** (autobus) al **2030**.

Si fa notare che l'articolo in esame e la tabella 3 recepiscono fedelmente le disposizioni e gli obiettivi recati dalla direttiva. In particolare gli obiettivi indicati nella tabella 3 corrispondono a quelli fissati per l'Italia dalle tabelle 3 e 4 dell'allegato alla direttiva.

L'**articolo 5** definisce, in linea con la direttiva, le modalità di trasmissione e i contenuti delle relazioni da inviare alla Commissione europea al fine di verificare l'attuazione della direttiva. È quindi previsto (al comma 1) che, a decorrere dalla data di entrata in vigore del presente decreto, le amministrazioni aggiudicatrici e gli enti aggiudicatari trasmettano annualmente al Ministero della transizione ecologica (MITE), entro il 31 gennaio, il numero totale dei veicoli oggetto di ciascun contratto di cui all'art. 2, comma 1, lettere a), b) e c), aggiudicato entro il 31 dicembre dell'anno precedente, indicando, altresì, il numero dei veicoli, rispetto al totale, qualificabili come veicoli leggeri puliti e come veicoli pesanti puliti, nonché il numero dei veicoli, rispetto al totale, qualificabili come veicoli pesanti a emissioni zero.

Art. 5 (Relazioni alla Commissione europea)

Il comma 2 dispone che entro il 2 agosto 2022, il MITE informa la Commissione europea sulle misure adottate e da adottare ai fini dell'attuazione del presente decreto, inclusa la relativa tempistica, nonché su qualsiasi altra informazione ritenuta pertinente e presenta una relazione sull'attuazione del presente decreto, per la prima volta entro il 18 aprile 2026 e successivamente ogni tre anni (comma 3).

L'**articolo 6** reca l'usuale clausola di invarianza finanziaria, stabilendo che dall'attuazione

Art. 6 (Clausola

delle disposizioni del presente decreto non devono derivare nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica e che le autorità interessate provvedono agli adempimenti di cui al presente decreto con le risorse umane, strumentali e finanziarie disponibili a legislazione vigente. finanziaria)

L'**articolo 7** dispone l'**abrogazione del decreto legislativo n. 24 del 2011**, che recepiva la direttiva 2009/33/UE, ampiamente modificata dalla direttiva. Art. 7 (Abrogazioni)

## Relazioni e pareri allegati

Lo schema di decreto legislativo è corredato della relazione illustrativa, della relazione tecnico finanziaria, dell'Analisi Tecnico Normativa, dell'Analisi di Impatto della Regolamentazione, nonché di un testo a fronte tra il testo della direttiva 2019/1161 ed il decreto legislativo di recepimento della direttiva

**Senato: Dossier n. 426**

**Camera: Atti del Governo n. 278**

**7 settembre 2021**

Senato	Servizio Studi del Senato Ufficio ricerche nei settori ambiente e territorio	Studi1@senato.it - 066706-2451	 SR_Studi
	Servizio Studi del Senato Ufficio ricerche nei settori infrastrutture e trasporti	Studi1@senato.it - 066706-2451	 SR_Studi
Camera	Servizio Studi Dipartimento Ambiente	st_ambiente@camera.it - 066760-9253	 CD_ambiente
	Servizio Studi Dipartimento Trasporti	st_trasporti@camera.it - 066760-2614	 CD_trasporti

La documentazione dei Servizi e degli Uffici del Senato della Repubblica e della Camera dei deputati è destinata alle esigenze di documentazione interna per l'attività degli organi parlamentari e dei parlamentari. Si declina ogni responsabilità per la loro eventuale utilizzazione o riproduzione per fini non consentiti dalla legge. I contenuti originali possono essere riprodotti, nel rispetto della legge, a condizione che sia citata la fonte.

TR0221